

REGULAÇÃO ECONÔMICA E SEU CONTRIBUTO PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Gina Vidal Marcílio Pompeu¹

Andreia Maria Santiago²

INTRODUÇÃO

O propósito das Nações Unidas para a efetivação dos 17 objetivos do desenvolvimento sustentável³ dialoga diretamente com a forma de gestão dos Estados no âmbito de suas economias, haja vista dada gestão refletir diretamente em políticas sociais e em questões ambientais que repercutem no desenvolvimento humano. Diante desse quadro, o estudo que ora se apresenta pretende traçar o arcabouço histórico que propiciou a formação do Estado gerencial brasileiro e sua política de privatização, atuação que caracteriza a atual estrutura de regulação do Estado na economia brasileira. Visa, assim, apresentar as concepções acerca do tema

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1987), Mestrado em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela Universidade Federal do Ceará (1994) e Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2004), com estágio Pós-Doutoral em Direito pela Universidade de Lisboa, Portugal (2017). Advogada inscrita na OAB-CE sob o n. 6101. Atualmente é Coordenadora e Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza, Mestrado e Doutorado. Analista Legislativo – Advogada NSP 23 da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. É membro associado do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI, da Associação Brasileira de Ensino do Direito ABEDi, e do Grupo Internacional de Pesquisa Desenvolvimento Humano e Segurança Social na América Latina. É coordenadora do grupo de pesquisas REPJAAL, Relações econômicas, Políticas, Jurídicas e Ambientais da América Latina cadastrado no CNPQ, bem como é líder do CELA, Centro de Estudos Latino-Americano da Universidade de Fortaleza.

E-mail: ginapompeu@unifor.br

² Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Bolsista de produtividade em pesquisa pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FUNCAP. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa CNPQ de Relações Econômicas, Políticas, Jurídicas e Ambientais na América Latina – REPJAAL. Fortaleza, Brasil.

E-mail: andreiasantiago@edu.unifor.br

³ Os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) foram criados em setembro 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU) e estão presentes em um documento nominado Agenda 2030. O inteiro teor pode ser conferido no link: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: 26. maio 2019.

da regulação que influenciaram o sistema brasileiro e como a atual estruturação contribui (ou não) para o crescimento econômico equilibrado, de modo a promover desenvolvimento sustentável.

Diante desse intento, a primeira seção descreve a origem do direito da regulação e explica como a passagem do Estado interventor para o Estado regulador contribui para a criação de agências reguladoras nos diversos setores da economia. A segunda seção apresenta a evolução dos movimentos internacionais que formataram o modelo de economia que concilia lucro com desenvolvimento social e resulta no que se denomina desenvolvimento sustentável. A terceira seção é traçada sob o viés da análise econômica do direito, no intuito de apontar caminhos que possibilitem a concretização de uma ordem econômica interna capaz de conformar as expectativas sociais sem olvidar da necessidade de cumprimento das diretrizes internacionais para o desenvolvimento pautado em sustentabilidade.

Ao final, tenta-se responder ou pelo menos indicar fundamentos que subsidiem a solução do seguinte questionamento: a atual forma de regulação estatal na economia brasileira é capaz de atender às diretrizes internacionais para o desenvolvimento sustentável?

A escolha do método analítico e histórico descritivo justifica-se pela necessidade de se delinear as conexões existentes entre os processos de mudança estrutural do Estado e as teorias econômicas que influenciaram a atuação deste na regulação da atividade econômica.

1 ANTECEDENTES DO DIREITO DA REGULAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO DIREITO DA REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL

O direito da regulação que exerce significativa influência na formatação da regulação econômica brasileira, segundo Calixto Salomão, é

de origem norte-americana⁴. Este foi concebido e implantado em um momento histórico em que a economia estadunidense ainda era de base agrária e pré-industrial. Com efeito, a expansão das fronteiras para o Oeste e a necessidade de escoar a produção agrícola para o restante do país e para portos localizados no Oceano Atlântico demandaram a construção de infraestrutura de transportes com destaque para as ferrovias. Não obstante, em face da inexistência de competição, os detentores das ferrovias praticavam constantemente abuso de poder econômico⁵.

Para combater esses abusos, o Estado passa a impor limitações aos abusos praticados pelos detentores de ferrovias, a exemplo da fixação ocasional e assistemática de tarifas máximas a serem praticadas. Em um segundo momento, houve o estabelecimento de estatutos que impunham restrições gerais aos fretamentos de transporte ferroviário. Em 1850, formaram-se as comissões com a incumbência de assessorar os poderes legislativos estaduais para a função de regulação das ferrovias⁶.

Sérgio Guerra pondera para o fato de que a primeira agência reguladora foi criada, em 1887, para regular o transporte interestadual de pessoas e bens. Esse modelo de agencificação norte-americano, com a *Interstate Commerce Commission* (ICC), é marco da implantação do padrão burocrático na regulamentação da atividade econômica⁷ e significou a federalização do movimento regulatório. Magalhães⁸ destaca que o objetivo

⁴ FILHO, Calixto Salomão. **Regulação da atividade econômica**: princípios e fundamentos jurídicos. 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁵ ARAÚJO, Luiz Eduardo Diniz. O controle das agências reguladoras pelo poder legislativo. **Revista da Informação Legislativa**, Brasília, ano 55, n. 217, p. 203-221, jan./mar. 2018.

⁶ CUSHMAN, Robert Eugene. **The independent regulatory commissions**. New York: Oxford University Press, 1941, p.20.

⁷ Na descrição da evolução burocrática estadunidense do Estado Administrativo (ou de função reguladora), Sérgio Guerra (2015) destaca que, no início do século XXI, Theodore Roosevelt adotou um programa conhecido como “três Cs”, o qual tinha por ideias principais proteger os recursos naturais, exercer controle sobre as empresas e defender os consumidores. Esses parâmetros de políticas públicas, se levadas aos dias de hoje a uma efetividade, contribuiriam, sobremaneira, para as diretrizes que tanto se busca para promoção de um desenvolvimento baseado em sustentabilidade.

⁸ MAGALHÃES, João Marcelo Rego. **Legitimidade e limites à normatividade técnica dos reguladores sob a ótica da nova economia**. Tese (Doutorado). Universidade de

da ICC não era limitar a atividade econômica, mas organizar e racionalizar a atividade ferroviária.

O modelo formatado nos Estados Unidos, no final do século XIX, configura as características do Estado Administrativo (ou de função reguladora), inicialmente, responsável por regular apenas alguns setores específicos. No entanto, ao longo tempo, com a industrialização e a complexidade das relações comerciais, referido modelo passa a regular inúmeros outros setores da economia, mantendo-se íntegro até os dias atuais.

A crise decorrente da Grande Depressão, na década de 1930, fez repensar as características do Estado mínimo e levou à criação nos EUA do programa conhecido por *New Deal*, com o objetivo de recuperar e reestruturar a economia, inspirado na doutrina econômica desenvolvida por John Maynard Keynes. Nessa ocasião, a intervenção estatal na economia dava-se por meio de normatização e de investimentos públicos. Sobre dada intervenção, Jairo Saddi arrazoa⁹:

A intervenção do Estado viria, na esteira da doutrina keynesiana dos investimentos públicos, na forma de regulamentos. Outros tipos de políticas públicas monetárias, fiscal ou cambial, também são considerados no quadro institucional relativo à crescente participação do Estado no domínio econômico.

Constatou-se, diante desse modelo de Estado Social, que a injeção de capital para fomentar a economia e promover benefícios sociais, não se processou com a necessária diligência e manutenção do equilíbrio orçamentário fiscal, o que, por fim, acarretou o endividamento estatal. O aumento da dívida pública e a perda da capacidade de investimento do Estado provocam a desregulamentação da atividade econômica e, por via

Fortaleza. Programa Doutorado em Direito, Fortaleza, p. 60, 2019. Disponível em: www.unifor.br/ppgd.

⁹ SADDI, Jairo. É possível a análise econômica da constituição? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILLHO, André (orgs.). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 80-90.

de consequência, a menor participação do Estado como interventor direto na economia.

Nesse contexto de mudança estrutural dos Estados Unidos da América, estabelecem-se as bases para a estrutura administrativa básica do modelo regulatório conhecido nos moldes atuais, em que o Poder Executivo Federal passa a contar com um órgão de apoio direito da Presidência da República e divide a gestão em três esferas: gabinete, departamento executivo e agências responsáveis por atividades afetas a esse poder¹⁰. Essa estruturação da função regulatória dos Estados Unidos da América permitiu a ampliação do processo de agencificação que se caracterizou como uma política de racionalidade, eficiência e estabilidade econômica.

Deve-se registrar que o modelo gerencial norte-americano estruturado por meio de agências reverbera com intensidade no Brasil na década de 1990, ocasião em que a atividade regulatória “surge como desenrolar de processos de reforma do Estado nos quais houve privatizações, processos de abertura de mercado (‘desregulação’) e introdução de concorrência”¹¹. A reestruturação do papel do Estado mostrou-se necessária porque o governo precisava criar um ambiente propício à segurança jurídica dos contratos com o Estado para atração de capital, bem como era fundamental para descentralizar a governança estatal sobre temas complexos e predominantemente técnicos¹².

O presidente Fernando Henrique Cardoso, em consenso com sua equipe econômica liderada por Bresser Pereira, apresenta um modelo de administração gerencial próximo ao modelo norte-americano, denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹³.

¹⁰ GUERRA, Sérgio. Aperfeiçoando a regulação brasileira: quais lições podem ser extraídas do sesquicentenário modelo norte-americano? In: GUERRA, Sérgio (Org.). **Teoria do Estado Regulador**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 13-106.

¹¹ COUTINHO, Diogo R. Direito e economia política na regulação de serviços públicos. São Paulo: Saraiva, 2014.

¹² GUERRA, Sérgio. Aperfeiçoando a regulação brasileira: quais lições podem ser extraídas do sesquicentenário modelo norte-americano? In: GUERRA, Sérgio (Org.). **Teoria do Estado Regulador**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 13-106.

Ao analisar o contexto supramencionado, Calixto Salomão¹⁴ estabelece um contraponto e chama a atenção para o fato de que o Brasil deve se preocupar em desenvolver uma teoria jurídica própria de regulação, haja vista que a febre da agencificação propagada pela influência norte-americana não trouxe os mesmos benefícios experimentados por este país. Assim, o processo de criação de agências, em âmbito doméstico, deve ser balizado frente às peculiaridades locais. Com efeito, verifica-se que ocorreu, na década de 1990, o processo de implantação de agências reguladoras, transmutando o perfil do Estado, antes interventor, para o perfil de Estado regulador de atividades econômicas.

Diante do quadro apresentado, constata-se que os séculos XIX e XX revelam situações pendulares que giram em torno da maior ou menor interferência do Estado no domínio econômico. Nessa perspectiva, chega-se ao século XXI com os mesmos problemas vivenciados outrora: concentração de renda, crescimento econômico e ausência de desenvolvimento humano.

Nesse diapasão, cumpre ressaltar que o Relatório de 2019, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁵, aponta para a existência de mais 50 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza. Ante o exposto, evidencia-se que direito, política e economia percorrem o mesmo trajeto, e assim, é impossível ignorar que as soluções dos problemas de sustentabilidade perpassam por questões de eficiência econômica e justiça social¹⁶.

2 CONSTRUÇÃO GLOBAL DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

¹⁴ FILHO, Calixto Salomão. **Regulação da atividade econômica**: princípios e fundamentos jurídicos. 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2008.

¹⁵ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Sistema de indicadores sociais**. Disponível em: ibge.gov.br. Acesso em 08 ago 2019.

¹⁶ POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Apresentação. In: POMPEU, Gina Marcílio; CARDUCCI, Michele; SÁNCHEZ, Miguel Revenga (Org.). **Direito Constitucional nas relações econômicas**: entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 2.

Na segunda metade do século XX, com a intensificação do crescimento econômico, agravaram-se os problemas ambientais, de modo a se tornarem mais evidentes, principalmente nos países centrais, haja vista terem sido os primeiros afetados pelos efeitos da Revolução Industrial¹⁷.

Em 1962, Rachel Carson publicou o livro *Silent Spring* (Primavera Silenciosa¹⁸), que revelou os danos causados pelo uso dos inseticidas DDT, evidenciando que o uso generalizado desses produtos coloca em risco a vida dos animais selvagens e dos seres humanos. Essa obra teve repercussão pública nos EUA e provocou, nos anos seguintes, alerta para a necessidade de inspeção por diversos países de seus ecossistemas, dada a preocupação com os danos que poderiam ser causados ao meio ambiente.

A partir das décadas de 1960 e 1970, iniciaram-se os primeiros movimentos internacionais ambientalistas, decorrentes da tomada de consciência, por diversos setores da sociedade, de que o crescimento econômico adotado e o processo de industrialização predatória prejudicam a preservação do planeta e comprometem a disponibilidade de recursos naturais para as gerações futuras.

Nesse contexto, em 1968, a Suécia propõe à ONU a realização de uma conferência internacional para discutir os principais problemas ambientais de alcance global. Tal proposta foi aceita e a conferência realizou-se em 1972, em Estocolmo. Resulta desta conferência a produção da Declaração sobre o Meio Ambiente (Declaração de Estocolmo) e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), encarregado de monitorar o avanço dos problemas ambientais no mundo.

Na década de 1980, torna-se evidente a interdependência entre meio ambiente e desenvolvimento. No âmbito doméstico, essa temática ingressou de forma inovadora no seio da Constituição Federal, no artigo 225, sublinhado ser direito de todos o meio ambiente equilibrado, bem

¹⁷ DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental**: responsabilidade social e sustentabilidade. São Paulo: Atlas, 2009.

¹⁸ Livro, com tradução de Raul Polillo, disponível para download gratuito em PDF no link: <https://biowit.files.wordpress.com/2010/11/primavera_silenciosa_-_rachel_carson_-_pt.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

como impôs ao Poder Público e a coletividade o dever de preservá-lo para gerações presentes e futuras¹⁹. Nessa lógica, constata-se que os problemas ambientais são sistêmicos e, em virtude disso, necessitam de atuação global para resolvê-los ou, pelo menos, amenizá-los. Frente a essa conjuntura instalada, Sidney Guerra²⁰ expõe:

A necessidade de ações estratégicas no sentido de reduzir os riscos ambientais, no complexo equilíbrio com os interesses e misteres econômicos, exigem estudos e conhecimentos multi e transdisciplinares, assim como o estabelecimento de políticas públicas ativas orientadas à solução de macroproblemas que nem sempre se apresentam com a mesma dimensão.

Vale lembrar, nessa mesma esteira de raciocínio, que a Assembleia Geral da ONU cria, em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), também conhecida por Comissão *Brundtland*, formulada para ouvir a opinião mundial sobre a relação entre desenvolvimento e meio ambiente e apresentar propostas viáveis para as mudanças necessárias.

O relatório, conhecido por *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum), é divulgado em 1987, sendo responsável pela amostragem de algumas opiniões, como a de que o crescimento econômico não é incompatível com a proteção ambiental (eficiência), e de que a questão social deve ser observada, bem como as consequências das ações atuais para as gerações futuras. Assim, restou formalizado o conceito de desenvolvimento sustentável, como aquele que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras²¹.

¹⁹ BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

²⁰ GUERRA, Sidney Cesar Silva. **Direito internacional público**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.

²¹ OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Empresas na sociedade: sustentabilidade e responsabilidade social**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

As ideias desenvolvidas no relatório mostraram que, para haver efetivação do desenvolvimento sustentável, faz-se necessária a interconexão entre três esferas, quais sejam: a ambiental, a econômica e a social. Jonh Elkington²², ao estabelecer que a sustentabilidade está intimamente relacionada ao futuro da humanidade, arquiteta a tese de que a prosperidade econômica, a qualidade ambiental e a justiça social constituem os três pilares da sustentabilidade, constituindo, assim, o conceito do *triple bottom line*, que se apresenta como conceito mais abrangente e por isso capaz de albergar os processos negociais das grandes corporações.

O relatório "Nosso Futuro Comum" serviu de referência para os debates da segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como "Cúpula da Terra", realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Segundo Oliveira²³, a Rio-92 objetivou implementar o conceito de desenvolvimento sustentável em escala mundial e apresentar soluções para os problemas globais, com destaque para o aquecimento global e para a perda de biodiversidade.

Nessa conferência, criam-se importantes documentos no intuito de traçar as diretrizes a serem seguidas, quais sejam: Agenda 21, conhecida como "a cartilha do desenvolvimento sustentável"; Convênio sobre a Diversidade Biológica (CDB); Princípios para a Gestão Sustentável das Florestas; Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento. Para assegurar a implantação das propostas desses documentos, foram criadas a Comissão do Desenvolvimento Sustentável (CDS) e a Comissão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

²² ELKINGTON, Jonh. **Sustentabilidade, canibais com garfo e faca**. Tradução de Milton Mira de Assumpção Filho. São Paulo: M. Books do Brasil, 2012, p. 25.

²³ OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Empresas na sociedade: sustentabilidade e responsabilidade social**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

Em 2002, realiza-se uma conferência, em Johannesburgo, para avaliar os resultados da Rio-92, conhecida como Cúpula Global, Rio+10. Porém, as conclusões apresentadas são nefastas, haja vista várias metas não terem sido efetivadas, além de somarem-se a elas novos problemas, como a degradação dos recursos hídricos.

Pavan Sukhdev, em 2010, ao liderar a pesquisa do PNUMA intitulada "Rumo à economia verde", sugeriu, por meio do Relatório TEEB, um modelo econômico capaz de evitar riscos relacionados às mudanças climáticas. Ao conferir valor econômico para a biodiversidade, demonstrou que a prosperidade das nações e a redução da pobreza dependem do "fluxo de benefícios dos ecossistemas" de modo eficiente e com foco no uso sustentável dos recursos naturais²⁴.

Vale lembrar que em agosto 2015, com a realização da Cúpula das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável, a Organização das Nações Unidas, em parceria com governos de 193 países, empresários e milhares de pessoas ao redor do mundo, lança a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável mundial, com 17 objetivos e 169 metas, em documento chamado de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS começaram a ser elaborados na Conferência Rio + 20, já com a pretensão de substituíram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Deve-se registrar que, desde a primeira reunião para a elaboração dos ODS, houve o cuidado de reunir as três dimensões do desenvolvimento sustentável, quais sejam, econômica, social e ambiental.

Conforme o texto da Agenda 2030, no item 10, os ODS são guiados pelos propósitos e princípios da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Desse modo, estão integrados e buscam o equilíbrio das três dimensões do desenvolvimento sustentável, em movimento cíclico que

²⁴ SUKHDEV, Pavan. **A economia dos ecossistemas e da biodiversidade**: Integrando a economia da natureza. Uma síntese da abordagem, conclusões e recomendações do TEEB. ONU, 2010. Disponível em: < <http://doc.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Synthesis%20>>. Acesso em 2 ago 2019.

objetiva concretizar os direitos humanos, ponto em que se destaca o lema “ninguém será deixado para trás”²⁵.

Nessa ótica, a Agenda 2030 salienta que o respeito aos direitos humanos inclui o direito ao desenvolvimento (item 35 da Agenda), portanto as nações não podem utilizar do princípio da autodeterminação dos povos para criar medidas que afetem negativamente o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Diante dessas ponderações sobre a implementação do desenvolvimento sustentável, percebe-se que a cooperação internacional é de salutar relevância, visto que a problemática da degradação se insere no contexto global. Coadunam-se com essa afirmativa os ensinamentos de Milaré²⁶:

[...] a ação isolada de um ou de alguns países em defesa do patrimônio ambiental – que, afinal, pertence à humanidade, de hoje e de amanhã – pouco resultado produzirá na contenção de problemas de alcance transfronteiriço, como a poluição atmosférica, a contaminação dos ecossistemas aquáticos, a degradação do solo e da vegetação, a extinção de espécies animais e vegetais. É por isso que a afirmação ‘o meio ambiente não tem fronteiras’ tornou-se bastante comum, tanto nos meios científicos como dentro das próprias comunidades nacionais, malgrado os pruridos nacionalistas ainda frequentes, pela falta de visão holística, sistêmica e planetária.

Pelo exposto, é inquestionável a necessidade de ação internacional conjunta que vise implementar globalmente políticas de cooperação que tenham por escopo integrar, de modo equilibrado, crescimento econômico, desenvolvimento social e preservação ambiental. Não obstante, sabe-se que a realização desse escopo se inicia em âmbito local, no seio de cada ordenamento jurídico, que tem de certo modo que

²⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.** Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: 26/05/2019.

²⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário.** 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 1.164.

abdicar de um pouco de sua soberania, para cumprir as diretrizes internacionalmente traçadas para o desenvolvimento sustentável. Assim, a cooperação vem no sentido de estimular as nações a aderirem às diretrizes internacionais para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Nesse particular, é salutar registrar que a ordem jurídica pátria compatibiliza-se com as diretrizes internacionais para o desenvolvimento sustentável, uma vez que a Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 170, que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, observado o princípio de defesa do meio ambiente, assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica.

3 DIREITO DA REGULAÇÃO ECONÔMICA E SUA INTER-RELAÇÃO PARA A PROMOÇÃO DAS DIRETRIZES INTERNACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Atribuir um conteúdo ao direito da regulação, de modo que ele contribua para a temática do desenvolvimento sustentável, requer diálogo com as principais teorias econômicas no âmbito da lógica jurídica delineada na ordem econômica constitucional brasileira. Trata-se de entender como o processo regulatório se organiza em face das diversas demandas política, econômica e social.

Em virtude dessa complexidade, compreender o fenômeno jurídico regulatório conjugado com a busca pelo desenvolvimento sustentável exige, no mínimo, a familiaridade com os princípios econômicos de racionalidade e de eficiência associados à Teoria de *Law e Economics*²⁷.

²⁷ "A chamada escola da análise econômica do direito (law and economics), surgida nos anos 1950 e reforçada a partir da publicação, em 1972, da *Economic Analysis of Law*, de Richard Posner, é tida como uma vertente interdisciplinar da economia neoclássica por buscar, na produção e aplicação do direito, explicações para comportamentos de agentes econômicos maximizadores de utilidade. A análise econômica do direito do direito é, assim, definida como a aplicação de teoria econômica e métodos econométricos para examinar a formação, estruturação, processos e impactos do direito e instituições jurídicas". In: COUTINHO, Diogo R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 29.

Isso porque regular a economia, de modo a torná-la propícia à efetivação de políticas desenvolvimentistas, exige escolhas eficazes em um ambiente de recursos escassos.

Nessa linha de pensamento, ao examinar a possibilidade de análise econômica na Constituição de 1988, Jairo Saddi constata, por meio de um paralelo traçado no contexto da crise financeira de 2008-2009, que os impactos sofridos foram de tal monta que exigiram maior participação do Estado na economia. Aduz assim que, em ocasiões semelhantes, o Estado atuará como "condutor do desenvolvimento econômico, por meio do instrumental regulatório"²⁸.

Entrementes, a regulação estatal da economia, em uma visão ampla, apresenta-se como instrumento capaz de fixar normas de condutas que auxiliem o Estado no seu *mister* de corrigir falhas de mercado, redistribuir renda, de modo a maximizar o bem-estar social. Essa perspectiva de análise é ratificada pelas palavras de Alexandre de Aragão, quando conceitua o termo regulação:

A regulação estatal da economia é o conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis²⁹.

Nessa definição, observa-se uma justificativa para a regulação da economia alinhada à teoria do interesse público, a qual tem por pressupostos que os mercados serão ineficientes se deixados a seu autogerenciamento e que a regulação é fruto de uma demanda de controle social em decorrência de uma falha de mercado.

²⁸ SADDI, Jairo. É possível a análise econômica da constituição? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (orgs.). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 80.

²⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 37.

Outras razões apresentam-se para justificar a necessária regulação da economia, como falhas relacionadas a monopólios, externalidades, assimetria de informações e insuficiente provisão de bens públicos³⁰.

Observa-se, então, que o direito da regulação se filia, de forma intrínseca, à análise econômica do direito e torna-se verdadeiro pressuposto de políticas públicas desenvolvimentistas, nas quais o Estado irá atuar na minimização de problemas estruturais.

É nessa perspectiva de encontro do direito com a economia, por intermédio da regulação da atividade econômica, como meio para se maximizar o bem-estar social, em uma racionalidade de longo prazo, que se encontra o fio condutor que liga políticas desenvolvimentistas de governo à sua agenda em prol da promoção das diretrizes internacionais para o desenvolvimento sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de Estado regulador foi confirmado no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Constituição de 1988. Não obstante, é na década de 1990 que esse modelo ganha as características atuais e passa efetivamente a regular a atividade econômica. Essa atividade regulatória ocorreu no contexto de reestruturação estatal, momento em que se iniciou a privatização de empresas estatais prestadoras de serviços públicos e abriu-se mercado interno ao capital estrangeiro.

Ao tempo em que resta inserido o princípio da eficiência no art. 37 da Constituição brasileira, instala-se nesse contexto a reforma administrativa gerencial, na qual o Estado regulador estabelece ambiente

³⁰ CAMPOS, Humberto Alves de. Falhas de Mercado e falhas de governo: uma visão da literatura sobre regulação econômica. **Prisma: Direito, Políticas e Mundialização**. Brasília, v.5, n.2, p. 281-303, jul/dez. 2008.

propício à criação de agências, descentralizando a governança estatal em setores predominantemente técnicos.

Paralelamente à reforma gerencial, o Estado brasileiro reafirma seu escopo de promover um modelo de crescimento econômico baseado em políticas sociais desenvolvimentistas que busquem o equilíbrio das dimensões econômica, social e ambiental, de modo a possibilitar o desenvolvimento sustentável, conforme as diretrizes internacionais estabelecidas mais recentemente pela Agenda 2030 das Nações Unidas.

Nesse aspecto, o presente estudo propugna que se o Estado regulador brasileiro conseguir pôr em prática as ideias de racionalidade e eficiência da máquina administrativa, de tal forma a conseguir efetivar suas políticas públicas desenvolvimentistas, conseguirá atender às diretrizes internacionais para a promoção do desenvolvimento sustentável. Por fim, conciliar crescimento econômico com desenvolvimento humano não mais será uma quimera, posto que a atração de novas empresas, emprego e renda perpassam pelo planejamento, fiscalização e controle público e privado. Sobremaneira, exige boa governança que almeja fins republicanos por meios democráticos.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CAMPOS, Humberto Alves de. Falhas de Mercado e falhas de governo: uma visão da literatura sobre regulação econômica. Prisma: Direito, Políticas e Mundialização. Brasília, v.5, n.2, p. 281-303, jul/dez. 2008.

CARSON, Rachel. Primavera silenciosa. Tradução de Raul de Polillo. 2 ed. São Paulo: Portico, 1962.

COUTINHO, Diogo R. Direito e economia política na regulação de serviços públicos. São Paulo: Saraiva, 2014.

DIAS, Reinaldo. Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade. São Paulo: Atlas, 2009.

ELKINGTON, Jonh. Sustentabilidade, canibais com garfo e faca. Tradução de Milton Mira de Assumpção Filho. São Paulo: M. Books do Brasil, 2012.

FILHO, Calixto Salomão. Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos. 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2008.

GUERRA, Sérgio. Aperfeiçoando a regulação brasileira: quais lições podem ser extraídas do sesquicentenário modelo norte-americano? In: GUERRA, Sérgio (Org.). Teoria do Estado Regulador. Curitiba: Juruá, 2015, p. 13-106.

GUERRA, Sidney Cesar Silva. Direito internacional público. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Empresas na sociedade: sustentabilidade e responsabilidade social. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E> . Acesso em: 26/05/2019.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Apresentação. In: POMPEU, Gina Marcílio; CARDUCCI, Michele; SÁNCHEZ, Miguel Revenga (Org.). Direito Constitucional nas relações econômicas: entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SADDI, Jairo. É possível a análise econômica da constituição? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILLHO, André (orgs.). Direito da regulação e políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 80-90.

SUKHDEV, Pavan. A economia dos ecossistemas e da biodiversidade: Integrando a economia da natureza. Uma síntese da abordagem, conclusões e recomendações do TEEB. ONU, 2010.